Versobering heffingskorting groen beleggen

Realisatie en effect

Zicht op bezuinigingen


Foto: Ronald van den Heerik/ Hollandse Hoogte

De Algemene Rekenkamer wil met de publicatiereeks *Zicht op Bezuinigingen* bijdragen aan het verbeteren van het inzicht in de realisatie en de gevolgen van bezuinigingen. Hiertoe brengen wij voor een aantal bezuinigingsmaatregelen van het Rijk de budgettaire realisatie in kaart en geven wij waar mogelijk aan welke gevolgen de maatregelen hebben voor burgers en bedrijven. Deze publicaties zijn te vinden in het webdossier Bezuinigingen op www.rekenkamer.nl. In deze publicatie staat de maatregel *Versobering heffingskorting voor Groen Beleggen* centraal. Over (de verwachte effecten van) deze lastenverzwaring heeft de Tweede Kamer bij de Regeringsverklaring, het Belastingplan 2011 en het Begrotingsakkoord 2013 uitvoerig met het kabinet gedebatteerd.

Wij constateren dat de totale uitgaven aan de heffingskorting groen beleggen in 2011 en 2012 cumulatief 17 miljoen euro meer zijn gedaald dan was verwacht bij het inboeken van de maatregel. Dat komt doordat het ingelegde vermogen van spaarders in groenbanken en groenfondsen (samen: de groenbanken) harder is gedaald dan dat het kabinet had ingeschat in zijn ramingen. Daardoor hebben de spaarders minder gebruikgemaakt van de heffingskorting voor groene beleggingsproducten. In totaal hebben particulieren meer dan 2,5 miljard euro van groenbanken weggehaald sinds eind 2010 bekend werd dat er op de regeling Groen Beleggen werd bezuinigd. In 2011 en 2012 is er via groenbanken ook minder vermogen aan groene projecten toegekend. Groenbanken zeggen dat zij sinds de bezuiniging ook minder rentekorting door hebben kunnen geven aan groene projecten, waardoor de financiering van groene projecten duurder is geworden. Het is onduidelijk wat het gevolg van de maatregel is voor de nagestreefde doelen van de regeling. In de begrotings- en verantwoordingsdocumenten is geen informatie opgenomen over de voortgang en de effecten van deze lastenverzwaring.

Wij bevelen de minister van Financiën aan om ten behoeve van het parlementair budgetrecht ervoor te zorgen dat, in ieder geval voor de belangrijkste bezuinigingsmaatregelen, in de jaarverslagen inzicht wordt gegeven in de realisatie en de gevolgen van de bezuinigingen, inclusief de beleidsmatige conclusie die het kabinet hieraan wenst te verbinden. Zonder deze informatie heeft het parlement géén zicht op de financiële voortgang van de bezuiniging en géén inzicht in de maatschappelijke effecten die sindsdien zijn opgetreden.

Den Haag, september 2014

Voor meer informatie zie het achtergronddocument op onze website www.rekenkamer.nl.

Versobering heffingskorting Groen Beleggen moet leiden tot 67 miljoen euro extra besparingen in 2011 en 2012

Welke maatregel is genomen?

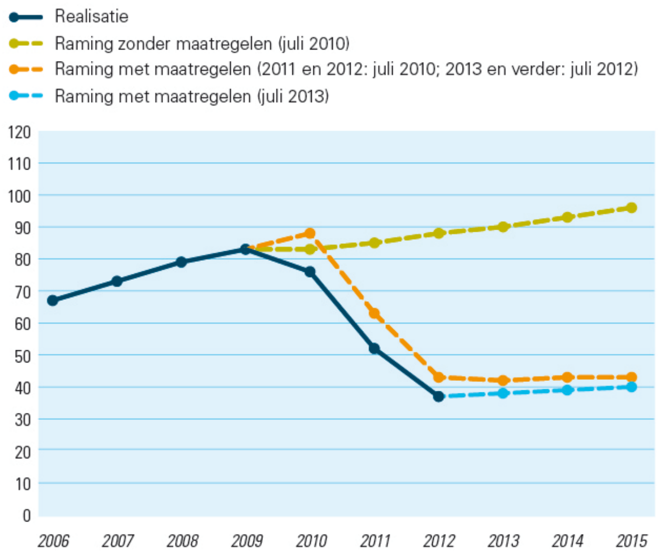
In 2010 golden er twee fiscale voordelen voor spaarders en beleggers die geld inbrachten in erkende groenbanken en groenfondsen: een vrijstelling voor box 3 (van maximaal 55.145 euro) en een heffingskorting van 1,3 procent van het ingelegde vermogen. Aanvankelijk was in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen uit 2010 afgesproken dat de heffingskorting per 1 januari 2011 geheel zou komen te vervallen, terwijl de vrijstelling zou blijven bestaan. In het Belastingplan 2011 en het Belastingplan 2013 is uiteindelijk afgesproken dat de heffingskorting in 2011 terug zou gaan van 1,3 procent naar 1 procent en voor 2012 en verder 0,7 procent zou bedragen. Zonder rekening te houden met gedragseffecten werd met deze maatregel beoogd op de heffingskorting Groen Beleggen in 2011 22 miljoen euro en in 2012 45 miljoen euro te besparen, samen 67 miljoen euro.

17 miljoen euro meer bespaard dan geraamd

Wat is bespaard?

De uitgaven aan de heffingskorting voor groene beleggingen zijn over 2011 en 2012 in totaal met 84 miljoen euro gedaald. Hiermee is in 2011 11 miljoen euro meer bespaard dan was geraamd, voor 2012 gaat het om een bedrag van 6 miljoen euro. Deze bedragen, samen 17 miljoen euro, komen ten gunste van het EMU-saldo.

Figuur 1 Raming en realisatie belastinguitgaven heffingskorting groen beleggen 2006-2015 (miljoen €)



Bron: Miljoenennota's en opgave Ministerie van Financiën

Ingelegd vermogen gedaald

Wat zijn de gevolgen?

Bij de verwerking van de maatregel in het Belastingplan 2011 heeft de staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer laten weten een beperkt effect op het ingelegde vermogen te verwachten. In de jaren tot en met 2009 steeg het ingelegde vermogen in groenbanken tot 7,4 miljard euro. Volgens de Nederlandse Vereniging van Banken is de daling van het ingelegde vermogen begonnen na de aankondiging van de maatregel, eind 2010. Aan het eind van 2013 bedroeg het ingelegde vermogen 4,6 miljard euro. Het kabinet heeft geen onderzoek gedaan naar de precieze relatie tussen de daling van het ingelegde vermogen en de bezuinigingsmaatregel.
In de raming van de belastinguitgaven over 2011 en 2012 heeft het Ministerie van Financiën alleen rekening gehouden met een daling van het tarief van de heffingskorting, maar niet met een terugloop van het ingelegde vermogen. Dit verklaart de meevaller in de belastinguitgave aan de heffingskorting voor groen beleggen voor 2011 en 2012: particulieren maken immers minder gebruik van de heffingskorting.

De daling van het ingelegd vermogen heeft ook voor een besparing op de vrijstelling voor box 3 gezorgd. Wij hebben deze regeling niet specifiek meegenomen in ons onderzoek.

Minder financiering en hogere rente voor groenprojecten; geen informatie over effect regeling op milieuwinst

Het kabinet heeft bij de aankondiging van de maatregel aangegeven er van uit te gaan dat ook na de bezuinigingsmaatregel voldoende kapitaal beschikbaar zou zijn voor groene projecten. Het bedrag dat in een jaar door groenbanken is toegekend aan groene projecten daalde van 950 miljoen euro over 2010 tot onder de 200 miljoen euro over 2012 en is in 2013 weer gestegen naar 661 miljoen euro. Het toegekende projectvermogen is van meer factoren afhankelijk dan het ingelegde vermogen, mede daarom is het onduidelijk in hoeverre de bezuinigingsmaatregel van invloed is op deze ontwikkeling.

Tevens heeft de bezuinigingsmaatregel er volgens groenbanken toe geleid dat zij tussen 2010 en 2012 gemiddeld genomen 0,3 procentpunt meer rente zijn gaan vragen op leningen aan groene projecten. Dat maakt de financiering voor ondernemers die investeren in groene projecten duurder. Wij kunnen deze cijfers niet verifiëren, maar volgens de Nederlandse Vereniging van Banken is de oorzaak dat de banken ter compensatie van het weggevallen fiscale voordeel zelf een hogere rente moeten bieden op het spaargeld dat zij bij particulieren ophalen.

Er is geen informatie beschikbaar over het effect van de bezuinigingsmaatregel op het uiteindelijke doel, de beoogde milieuwinst.

Actuele informatie over realisatie bezuiniging en gevolgen ontbreekt

Welke informatie is hierover beschikbaar in de begrotings- en verantwoordingscyclus?

Het kabinet verantwoordt zich over de belastinguitgaven in (bijlagen bij) de Miljoenennota. In de Miljoenennota's over de jaren 2011 tot en met 2014 staat geen informatie opgenomen over de mate waarin deze bezuiniging is gerealiseerd of over de effecten die zijn opgetreden naar aanleiding van deze bezuiniging.
Uit ons onderzoek blijkt verder dat de cijfers van de heffingskorting Groen Beleggen die het kabinet in de Miljoenennota presenteert over voorgaande jaren geen realisatiecijfers maar ramingen zijn. In deze publicatie hebben wij ons voor de realisatiecijfers tot en met 2011 gebaseerd op definitieve belastingaangiften over het desbetreffende jaar.

Uitgaven vanaf 2014 op niveau 2012

Wat staat er in 2014 en verder te gebeuren?

Er zijn geen beleidswijzigingen voor 2014 en verder voorzien. In de raming in de Miljoenennota 2014 is verondersteld dat de belastinguitgave heffingskorting Groen Beleggen vanaf het niveau van 2012 de komende jaren licht zal stijgen (zie Figuur 1).

Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer

Volgens de minister van Financiën (mede namens de minister van IenM) kan het verschil tussen de geraamde en gerealiseerde opbrengst in belangrijke mate worden toegerekend aan de tegenvallende economische ontwikkelingen. Om te bepalen in hoeverre de meevallende ontvangsten een direct gevolg zijn van de maatregel zou volgens de minister aanvullend onderzoek nodig zijn: een evaluatie van het effect inclusief gedragseffect voorafgaand aan het invoeren van de maatregel en de realisatie daarvan achteraf. Het gaat de minister te ver om een dergelijke evaluatie voor iedere afzonderlijke maatregel uit het regeerakkoord uit te voeren. Het is volgens hem vaak ook niet mogelijk om gedragseffecten van een specifieke maatregel van andere relevante factoren te scheiden. De minister vindt het van belang om de gevolgen van maatregelen in de besluitvorming te betrekken en daar in de beleidsstukken aandacht aan te besteden.

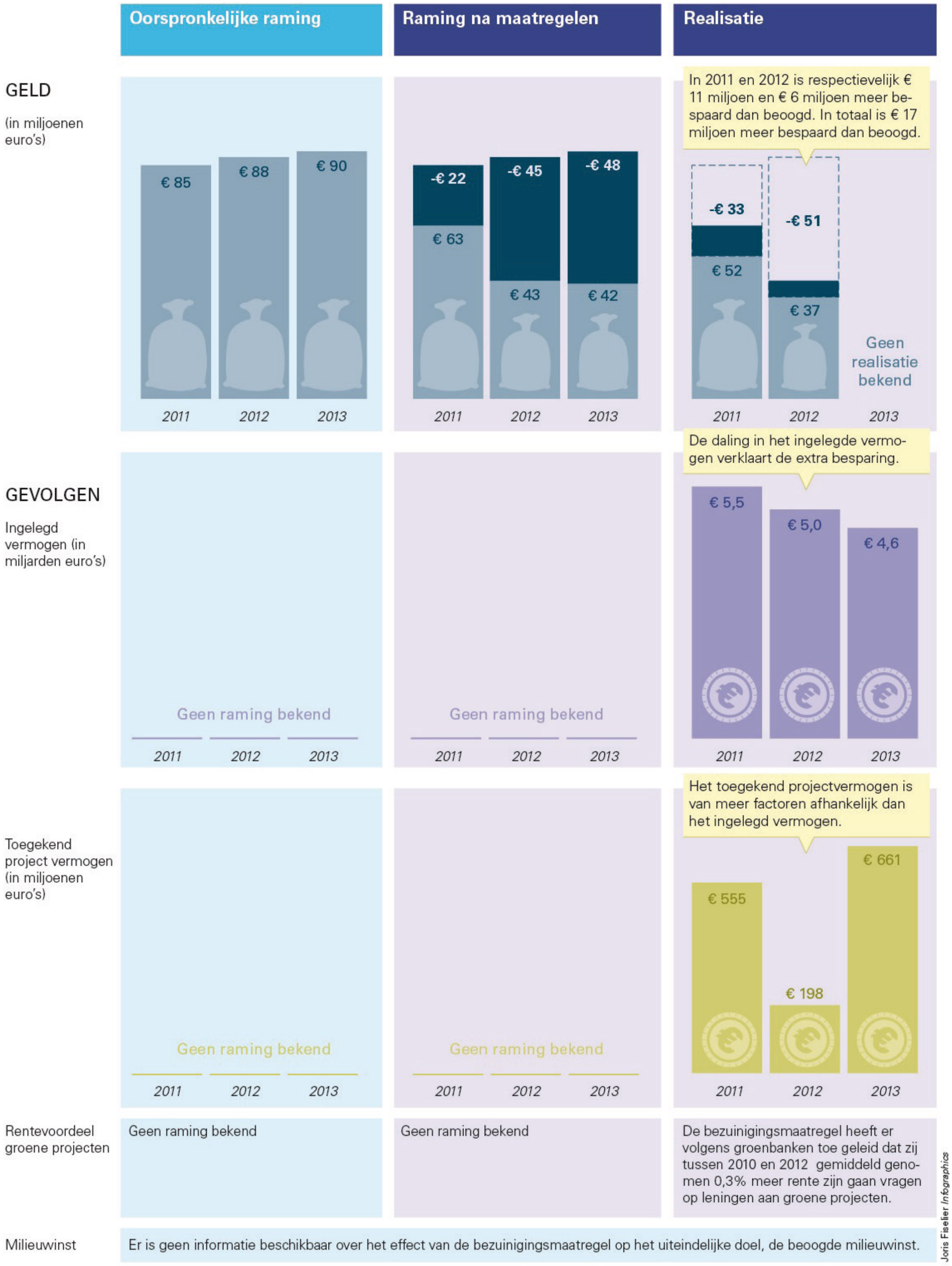
Wij vinden het positief dat de minister het van belang vindt om de gevolgen van de maatregelen in de besluitvorming te betrekken. Juist daarom hebben wij aanbevolen om in de jaarverslagen inzicht te geven in de realisatie en de gevolgen van bezuinigingsmaatregelen. Wij begrijpen dat de uitvoering van zowel ex-ante als ex-post evaluaties voor alle bezuinigingsmaatregelen te veel van de beschikbare middelen zou vergen. Daarom hebben we aanbevolen dit alleen te doen voor de belangrijkste bezuinigingsmaatregelen.

De minister merkt op dat de heffingskorting groen beleggen volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) periodiek geëvalueerd wordt op doelmatigheid en effectiviteit.

Wij achten het van belang dat ten behoeve van het parlementair budgetrecht bij de volgende periodieke evaluatie aandacht besteed zou moeten worden aan de realisatie en de gevolgen van de versobering van de heffingskorting groen beleggen.

De integrale reactie van de minister van Financiën, mede namens de minister van IenM, is te vinden op www.rekenkamer.nl.

Overzicht versobering heffingskorting groen beleggen



Algemene Rekenkamer Lange Voorhout 8 Postbus 20015 2500 EA Den Haag
(070) 342 43 44 voorlichting@rekenkamer.nl www.rekenkamer.nl